

## Internationaler Rechtsschutz aus Genf: das Potenzial der Beschwerdemöglichkeiten zu den UN-Fachausschüssen

Althoff, Nina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Althoff, N. (2014). *Internationaler Rechtsschutz aus Genf: das Potenzial der Beschwerdemöglichkeiten zu den UN-Fachausschüssen*. (Handreichung / Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-419153>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt

# Internationaler Rechtsschutz aus Genf Das Potenzial der Beschwerdemöglichkeiten zu den UN-Fachausschüssen

Nina Althoff



## Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“  
Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin  
Telefon: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Berlin/November 2014

ISBN 978-3-945139-38-7 (PDF)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

Diese Handreichung erscheint im Rahmen des Projekts „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“. Sie ist Teil einer fortlaufenden Reihe zu den Themen Diversity-Kompetenzaufbau und menschenrechtsbasierter Diskriminierungsschutz für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

## Die Autorin

Dr. iur. Nina Althoff ist seit 2008 Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte und leitet seit Anfang 2012 das Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“. Zuvor koordinierte die Volljuristin mit Promotion zur Bekämpfung von Diskriminierung in der Europäischen Union das Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ am Institut. Ihre Schwerpunkte sind Antidiskriminierung und Gleichbehandlungsrecht, Zugang zu Recht, Internationale Menschenrechtsschutzsysteme und -verfahren.

## Das Projekt

Die Zielsetzung des Projekts „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“ ist es, durch Qualifizierungs- und Vernetzungsangebote einerseits zur Diversity-Kompetenz beizutragen und andererseits die Anwaltschaft für arbeitsmarktbezogene Formen von Diskriminierungen zu sensibilisieren, um dadurch auch strukturelle Barrieren beim Zugang zum Arbeitsmarkt abzubauen. Das dreijährige Projekt (2012 bis 2014) wird im Rahmen des Bundesprogramms „XENOS – Integration und Vielfalt“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert.

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

# Zusammenfassung

Die Beschwerdemöglichkeiten zu den UN-Fachausschüssen sollten stärker in den anwaltlichen Fokus rücken. Sie tragen zum Menschenrechtsschutz im Einzelfall bei, können als Auslegungsmaßstab und Rechtserkenntnisquelle in innerstaatlichen Verfahren dienen und zeigen schließlich als strategisches Prozessinstrument eine Wirkung über den Einzelfall hinaus. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der stetig wachsenden Belastung des Europäi-

schen Gerichtshofs für Menschenrechte gilt es, Chancen und Grenzen der UN-Individualbeschwerdeverfahren auszuloten. Die Handreichung zeigt das Potenzial der Individualbeschwerdeverfahren zu den UN-Fachausschüssen für die Anwaltspraxis auf und gibt einen Überblick über Möglichkeiten, Voraussetzungen und Ablauf zur erfolgreichen Nutzung des Verfahrens.

## Inhalt

1. Einleitung.....	4	4.7 Keine missbräuchliche oder mit den Bestimmungen des Abkommens unvereinbare Beschwerde.....	12
2. UN-Fachausschüsse.....	4	5. Vorläufige Maßnahmen.....	13
3. Wirkungsweise der Rügen durch UN-Fachausschüsse.....	6	6. Einreichung einer Beschwerde beziehungsweise Mitteilung.....	13
4. Wichtigste Voraussetzungen eines Individualbeschwerdeverfahrens.....	7	7. Ablauf des Individualbeschwerdeverfahrens.....	15
4.1 Verletzung durch einen das Verfahren anerkennenden Vertragsstaat.....	7	8. Sonstige Beschwerdeverfahren und Wahl des Forums .....	17
4.2 Sachlicher und zeitlicher Geltungsbereich.....	8	9. Ausblick.....	18
4.3 Beschwerdeberechtigte.....	8	Anlage: „Abkommen – Ausschüsse – Beschwerdemöglichkeiten“ .....	19
4.4 Ausschöpfung des nationalen, effektiven Rechtswegs.....	11	Literatur.....	20
4.5 Keine Prüfung durch vergleichbares Untersuchungs-/ Streitbeilegungsverfahren.....	11		
4.6 Fristen.....	12		

# 1. Einleitung

Anders als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sind die UN-Fachausschüsse in Deutschland wenig bekannt, entsprechend werden die Beschwerdemöglichkeiten zu ihnen bislang kaum genutzt. Aber sowohl Anerkennung als auch Bedeutung nehmen zu, und so gab es in den vergangenen anderthalb Jahren drei erfolgreiche Beschwerden gegen Deutschland.<sup>1</sup>

Aus mindestens drei Gründen sollten die Verfahren stärker in den Fokus von Justiz und Anwaltschaft rücken: **Ers- tens als internationale Beschwerdeverfahren**, die wie die Beschwerde zum EGMR nach nationaler Rechtsweg-

erschöpfung in Betracht zu ziehen sind und eine wichtige Rolle für den Menschenrechtsschutz im Einzelfall spielen können. **Zweitens als Auslegungsmaßstab und Rechts- erkenntnisquelle in innerstaatlichen Verfahren**, da die Entscheidungen wichtige Anhaltspunkte für Interpretation und Anwendung menschenrechtlicher Normen bieten. Auch in deutschen Urteilen oberster Gerichte finden sich Bezugnahmen und selbst der EGMR beruft sich zunehmend auf die Spruchpraxis der Fachausschüsse.<sup>2</sup> **Und drittens als strategische Instrumente**, die über den Einzelfall hinaus in Bezug auf nationale Rechtslage und Praxis entscheidende Wirkungen entfalten können.

## 2. UN-Fachausschüsse

UN-Fachausschüsse (auch Vertragsorgane genannt, engl. Treaty Bodies) sind die zu jedem Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen (UN) eingerichteten Überwachungsorgane, besetzt aus unabhängigen Expertinnen und Experten verschiedener Disziplinen. Sie kontrollieren die Verwirklichung des Abkommens und konkretisieren die jeweiligen Bestimmungen durch so genannte Allgemeine Bemerkungen.<sup>3</sup> Die Überwachungsmechanismen sind je nach Abkommen unterschiedlich.<sup>4</sup> Bei mittlerweile sieben UN-Fachausschüssen besteht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit – nach innerstaatlicher Rechtswegerschöpfung – Beschwerde gegen Deutschland einzureichen:

- beim Menschenrechtsausschuss zum Zivilpakt (ICCPR)
- beim Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention (CAT)
- beim Ausschuss zur Anti-Rassismus-Konvention (ICERD)
- beim Ausschuss zur Frauenrechtskonvention (CEDAW)
- beim Ausschuss zur Behindertenrechtskonvention (CRPD)
- beim Ausschuss zur Konvention gegen das Verschwindenlassen (CPED)
- sowie seit April 2014 beim Ausschuss zur Kinderrechtskonvention (CRC)

1 Anti-Rassismus-Ausschuss (CERD), Auffassung vom 04.04.2013, Mitteilung Nr. 48/10, TBB ./ Deutschland; Anti-Folter-Ausschuss (CAT), Auffassung vom 27.06.2013, Mitteilung Nr. 430/10, Abichou ./ Deutschland und zuletzt Behindertenrechtsausschuss (CRPD), Auffassung v. 04.04.2014, Mitteilung Nr. 2/10, Gröninger ./ Deutschland. Zuvor hatte es erst eine erfolgreiche Beschwerde gegen Deutschland gegeben: Menschenrechtsausschuss (CCPR), Auffassung v. 23.07.2008, Mitteilung Nr. 1482/2006, M.G. ./ Deutschland. Deutsche Übersetzungen der Entscheidungen finden sich auf der Website des BMJV: [http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/OeffentlichesRecht/Menschenrechte/VereinteNationen/\\_doc/Beschwerdeverfahren\\_doc.html?nn=1695012](http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/OeffentlichesRecht/Menschenrechte/VereinteNationen/_doc/Beschwerdeverfahren_doc.html?nn=1695012).

2 Zur Heranziehung der Frauenrechtskonvention (CEDAW) und Spruchpraxis des UN-Fachausschusses zu CEDAW: EGMR, Urteil vom 09.06.2009, Beschwerde Nr. 33401/02, Opuz ./ Türkei.

3 Siehe zu den „General Comments“ Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Baden Baden: Deutsches Institut für Menschenrechte; siehe sonst auf den jeweiligen Ausschussesseiten beim Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR): <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

4 Informationen zu allen Überwachungsmechanismen im Online-Handbuch des Instituts „Aktiv gegen Diskriminierung“ (Rubrik Internationale Rechtsdurchsetzung) unter: [www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de).

Für den UN-Sozialpakt (ICESCR) ist ein Beschwerde-mechanismus zwar auf internationaler Ebene in Kraft getreten, aber für Deutschland nicht verbindlich, da sich Deutschland dem Verfahren bislang nicht unterworfen hat.<sup>5</sup> Auch zum Ausschuss für die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention ist ein Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen, allerdings ist dieses mangels ausreichender Anerkennung durch mindestens zehn Vertragsstaaten insgesamt noch nicht wirksam. Deutschland hat weder die Konvention ratifiziert noch das Beschwerdeverfahren anerkannt.

Beschwerden können nur gegen Vertragsstaaten eingereicht werden, die die Zuständigkeit des jeweiligen Ausschusses für Einzelfallbeschwerden anerkennen, indem sie das jeweilige Abkommen ratifiziert und eine entsprechende Erklärung abgegeben oder ein das Individualbeschwerdeverfahren vorsehendes Zusatzprotokoll (Fakultativprotokoll/ ZP) ratifiziert haben.<sup>6</sup> Deutschland hat sieben der acht wirksamen Beschwerdemechanismen anerkannt, siehe hierzu die **Übersicht in der Anlage „Abkommen – Ausschüsse – Beschwerdemöglichkeiten“**.

Während der Menschenrechtsausschuss (CCPR) das Individualbeschwerdeverfahren am längsten durchführt und mit Abstand die meisten registrierten Verfahren von über 2000 zu verzeichnen hat – gefolgt vom Anti-Folter-Ausschuss (CAT) (über 500) –, hat der Anti-Rassismus-Ausschuss (CERD) bisher nur knapp 50 und der Frauenrechtsausschuss (CEDAW) knapp 40 Beschwerden behandelt.<sup>7</sup>

Administrativ unterstützt werden die UN-Fachausschüsse durch das **Hochkommissariat für Menschenrechte** (OHCHR), das für die Koordination der Menschenrechtsarbeit im System der Vereinten Nationen zuständig ist. An seinem Hauptsitz in Genf sind entsprechend auch die Sekretariate der UN-Fachausschüsse angesiedelt.

Eine Übersicht zu den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen mit dem jeweils zugeordneten UN-Fachausschuss ist auf folgender Website zu finden: [http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de/fileadmin/user\\_](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de/fileadmin/user_)

[upload/PDF-Dateien/Website\\_Aktiv\\_gegen\\_Diskriminierung/UNMRabkommen.pdf](#)

#### Abkürzungen der UN-Menschenrechtsabkommen und der UN-Fachausschüsse:

**ICERD** = International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination  
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung

**CERD** = Committee on the Elimination of Racial Discrimination  
UN-Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung

**ICCPR** = International Covenant on Civil and Political Rights  
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)

**CCPR** = Human Rights Committee  
UN-Fachausschuss für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Menschenrechtsausschuss)

**ICESCR** = International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights  
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)

**CESCR** = Committee on Economic, Social and Cultural Rights  
UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

**CAT** = Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Committee against Torture  
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Antifolterkonvention) / UN-Fachausschuss gegen Folter

5 Mahler, Claudia (2011): aktuell 02/2011: Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt – Warum die Ratifikation durch Deutschland notwendig ist. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

6 Zum Ratifikationsstand aller Abkommen: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

7 Stand Ende 2013, siehe die Datenbank A. Bayefsky (engl.): [www.bayefsky.com](http://www.bayefsky.com).

**CEDAW** = Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women / Committee on the Elimination of Discrimination against Women

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau / UN-Fachausschuss für die Beseitigung jeder Diskriminierung von Frauen

**CRC** = Convention on the Rights of the Child / Committee on the Rights of the Child  
Übereinkommen über die Rechte des Kindes / UN-Fachausschuss für Kinderrechte

**CRPD** = Convention on the Rights of Persons with Disabilities / Committee on the Rights of Persons with Disabilities

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen / UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

**CPED** = International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance  
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

**CED** = Committee on Enforced Disappearances  
Ausschuss für das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Ausschuss über das Verschwindenlassen)

### 3. Wirkungsweise der Rügen durch UN-Fachausschüsse

Das UN-Individualbeschwerdeverfahren ist im Gegensatz zum Verfahren beim EGMR kein förmliches Gerichtsverfahren. Die UN-Fachausschüsse können keine rechtlich verbindlichen oder vollstreckbaren Urteile aussprechen und die Entscheidungen bzw. Auffassungen (engl. views oder decisions) können nicht zu nationalen Wiederaufnahme- oder Restitutionsverfahren durch die beteiligten Parteien führen. Die Entscheidungen stellen gleichwohl zu berücksichtigende Auslegungen der Menschenrechtsabkommen dar, deren autoritativer Kraft sich die Vertragsstaaten mit

– freiwilliger – Anerkennung der Verfahren unterworfen haben.<sup>8</sup> Auch wenn der völkerrechtliche Verbindlichkeitsgrad geringer ist als bei EGMR-Urteilen, ist die politische Wirkkraft der in den Entscheidungen enthaltenen Empfehlungen und Rügen an den jeweiligen Staat hoch. So werden die Entscheidungen auch in der Regel akzeptiert<sup>9</sup> und entfalten über den Einzelfall hinaus Wirkung, indem sie in anderen Verfahren zur Auslegung und Anwendung nationalen Rechts herangezogen werden und gesetzliche, strukturelle sowie soziale Veränderungen bewirken.<sup>10</sup>

8 Zu den Stärken der internationalen Spruchpraxis siehe Rudolf, Beate (2014): Die Anwaltschaft – Verteidigerin der Menschenrechte. In: Anwaltsblatt 5/2014, S. 400, 401. Exemplarisch zu den quasi-gerichtlichen Individualbeschwerdeverfahren zu CCPR und ihrer Wirkungsweise siehe Schäfer, Bernhard (2007): Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 19 ff.; exemplarisch zum quasi-verbindlichen Charakter der CAT-Entscheidungen siehe Kashgar, Maral (2010): Das Individualbeschwerdeverfahren gem. Art. 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. In: MenschenRechtsMagazin 2/2010, S. 118, 121ff.

9 Zur Umsetzung der Empfehlungen siehe Open Society Justice Initiative (2010): From Judgement to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions. New York, S. 117 ff.; siehe auch Hüfner, Klaus u.a. (2012): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Bonn: UNO-Verlag.

10 Exemplarisch zu den Folgen einer CEDAW Entscheidung siehe Logar, Rosa (2009): Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich. In: Frauenfragen 1/2009, S. 22 ff.



Die Entscheidungen der UN-Fachausschüsse können neben der Feststellung der Rechtsverletzung auch Empfehlungen an den gerügten Vertragsstaat zur Schadenersatzzahlung und Wiedergutmachung sowie zur Verbesserung der Menschenrechtssituation allgemein enthalten. Zudem können die Ausschüsse

vorläufige Maßnahmen empfehlen, wenn in dringenden Fällen irreparable Schäden drohen.<sup>11</sup> Im Rahmen von Follow Up-Verfahren wird überprüft, ob der Staat die Empfehlungen befolgt hat und welche konkreten Maßnahmen ergriffen wurden, um Abhilfe zu schaffen.

## 4. Wichtigste Voraussetzungen eines Individualbeschwerdeverfahrens

Die Voraussetzungen für ein Individualbeschwerdeverfahren zu den verschiedenen UN-Fachausschüssen sind im Wesentlichen gleich. Regelungen finden sich in Art. 14 ICERD, Art. 22 CAT, Art. 31 CPED in Verbindung mit den jeweiligen Verfahrensordnungen (VerfO).<sup>12</sup> Die Individualbeschwerdeverfahren zu ICCPR, CEDAW, CRPD, CRC und zu ICESCR sind in den jeweiligen Zusatzprotokollen (ZP) und VerfO geregelt.<sup>13</sup>

### 4.1 Verletzung durch einen das Verfahren anerkennenden Vertragsstaat

Eine Beschwerde kann nur gegen einen Vertragsstaat bzw. ein Vertragsmitglied – etwa die Europäische Union bei CRPD<sup>14</sup> – eingereicht werden, nicht jedoch gegen Private (zum Beispiel Privatunternehmen). Der Staat hat jedoch die Verpflichtung, vor Menschenrechtsverletzun-

gen durch Private zu schützen; entsprechend kann ein staatliches Untätigbleiben vor den Ausschüssen geltend gemacht werden. So hat beispielsweise Dänemark seine menschenrechtlichen Verpflichtungen gemäß der CERD-Entscheidung „Habassi gegen Dänemark“ verletzt, indem der Staat Kriterien zur Darlehensvergabe an nicht-dänische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger nicht auf rassistische Diskriminierungen hin überprüft hatte.<sup>15</sup> Entsprechend stellte der CEDAW-Ausschuss eine Konventionsverletzung fest, nachdem Bulgarien seiner Pflicht, häusliche Gewalt gegen Frauen zu verhindern bzw. zu ahnden, nicht angemessen nachgekommen war, da der um ihre Sicherheit fürchtenden Beschwerdeführerin gerichtliche Schutzmaßnahmen gegenüber ihrem Ehemann versagt wurden.<sup>16</sup> Die Menschenrechtsverletzung muss dem Staat dabei zurechenbar sein, also in dessen Hoheitsbereich bzw. unter dessen Hoheitsgewalt fallen. Auf die Staatsangehörigkeit der beschwerdeführenden Person kommt es nicht an.

11 Siehe unter 5. Vorläufige Maßnahmen.

12 Art. 80 bis 97 VerfO ICERD, Art. 102 bis 121 VerfO CAT, Art. 65 bis 80 VerfO CPED.

13 Art. 8 bis 104 VerfO CCPR, Art. 56 bis 75 VerfO CEDAW, Art. 55 bis 77 VerfO CRPD, Art. 12 bis 29 der VerfO zum Zusatzprotokoll für das Beschwerdeverfahren unter CRC, Art. 1 bis 20 der provisorischen VerfO zum Zusatzprotokoll ICESCR. Alle Abkommen, VerfO etc. können abgerufen werden unter: [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de) (Rubrik Menschenrechtsinstrumente).

14 CRPD ermöglicht erstmals regionalen Organisationen dem Abkommen beizutreten. So ist die Europäische Union (EU) der CRPD Anfang 2011 beigetreten, die damit soweit verbindlich geworden ist, wie der EU Zuständigkeiten zukommen (Beschluss des Rates vom 26.11.2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. L 23 vom 27.01.2010, 35-61).

15 CERD, Auffassung vom 17.03.1999, Mitteilung Nr. 10/1997, Habassi ./ Dänemark, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/html/101\\_denmarkcerdvws10.php](http://www.bayefsky.com/html/101_denmarkcerdvws10.php).

16 CEDAW, Auffassung vom 25.07.2010, Mitteilung Nr. 20/2008, V. K. ./ Bulgarien, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/bulgaria\\_t5\\_cedaw\\_20\\_2008.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/bulgaria_t5_cedaw_20_2008.pdf).



Schließlich muss der Staat wie bereits erwähnt das jeweilige Abkommen sowohl ratifiziert als auch sich dem Beschwerdeverfahren durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung oder Ratifikation des jeweiligen Zusatzprotokolls unterworfen haben. Deutschland hat dies in Bezug auf ICCPR, ICERD, CAT, CEDAW, CRPD, CRC und CPED getan. Siehe hierzu die Übersicht in der Anlage „Abkommen – Ausschüsse – Beschwerdemöglichkeiten“. Allerdings hat Deutschland bei Ratifikation des entsprechenden Zusatzprotokolls zu ICCPR einen Vorbehalt erklärt, der die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses (CCPR) in Individualbeschwerdeverfahren im Hinblick auf das unabhängige Diskriminierungsverbot aus ICCPR (Art. 26) ausschließt. Danach ist es nicht möglich, eine Verletzung allein nach Art. 26 ICCPR mit der Individualbeschwerde geltend zu machen, sondern eine behauptete Diskriminierung muss ein anderes Paktrecht betreffen, zum Beispiel das Recht auf Meinungs- oder Religionsfreiheit.<sup>17</sup>

## 4.2 Sachlicher und zeitlicher Geltungsbereich

Die Beschwerde muss sich auf Bestimmungen des Abkommens beziehen, die vorbehaltlos für den jeweiligen Vertragsstaat gelten (sachlicher Geltungsbereich). Andernfalls ist die Beschwerde *ratione materiae* unzulässig. Alle Vorbehalte können in der UN-Datenbank beim jeweiligen Abkommen in englischer Sprache nachgelesen werden.<sup>18</sup>

Zudem muss die Verletzung stattgefunden haben, nachdem der Vertragsstaat der Möglichkeit einer Individualbeschwerde zugestimmt hat (zeitlicher Geltungsbereich, *ratione temporis*). Zum Zeitpunkt des jeweiligen Inkrafttretens bzw. Wirksamwerdens für Deutschland siehe die Übersicht „Abkommen – Ausschüsse – Beschwerdemöglichkeit“ in der Anlage. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Menschenrechtsverletzung noch fortwirkt.

So entschied der CEDAW-Ausschuss im Fall „A. S. gegen Ungarn“, dass, obwohl das Zusatzprotokoll zu CEDAW und damit das Beschwerdeverfahren erst am 22. März 2001 in Ungarn wirksam geworden ist und die Beschwerdeführerin sich wegen eines Eingriffs, ihrer Sterilisation, bereits am 2. Januar 2001 an den Ausschuss wandte, die behauptete Rechtsverletzung durch die Zwangssterilisation fortwirke und die Beschwerde damit zulässig war.<sup>19</sup>

Im Fall „Sankara u. a. gegen Burkina Faso“ befand der Menschenrechtsausschuss (CCPR), dass ein fortwirkender Paktbruch dann anzunehmen ist, wenn eine vorherige Verletzung durch einen Vertragsstaat nach Wirksamwerden des Individualbeschwerdemechanismus ausdrücklich oder implizit bestätigt wird. Dort versäumten die staatlichen Stellen, einen vorsätzlich falsch ausgestellten Totenschein zu korrigieren und eine Untersuchung der tatsächlichen Todesursache vorzunehmen.<sup>20</sup>

## 4.3 Beschwerdeberechtigte

Die beschwerdeführende Person muss **gegenwärtig, persönlich und direkt** von einer Menschenrechtsverletzung durch den Vertragsstaat betroffen sein.

Damit wird die Möglichkeit einer Popularbeschwerde ausgeschlossen. Direkt betroffen ist eine Person von Maßnahmen, die ihr gegenüber unmittelbar gelten. Ausnahmsweise kann dies auch für Regelungen gelten, die unmittelbar mit einem sanktionsbewehrten Verbot zwar gegenüber anderen Personen ausgesprochen werden, sich aber tatsächlich

<sup>17</sup> Die Zulässigkeit des genannten deutschen Vorbehalts ist allerdings umstritten. Die Entscheidung darüber obliegt dem CCPR und steht noch aus.

<sup>18</sup> <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

<sup>19</sup> CEDAW, Auffassung vom 14.08.2006, Mitteilung Nr. 4/2004, A. S. ./ Ungarn; abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/hungary\\_t5\\_cedaw\\_4\\_2004.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/hungary_t5_cedaw_4_2004.pdf).

<sup>20</sup> CCPR, Auffassung vom 26.03.2006, Mitteilung Nr. 1159/03, Sankara u. a. ./ Burkina Faso; abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/burkinafaso\\_t5\\_ccpr\\_1159\\_2003.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/burkinafaso_t5_ccpr_1159_2003.pdf).

auch auf die Beschwerdeführenden auswirken können. So nahm der Anti-Rassismus-Ausschuss (CERD) im Fall „Koptova gegen Slowakei“ die Beschwerde einer Roma-Angehörigen und gleichzeitig Direktorin einer slowakischen Roma-Organisation gegen zwei slowakische Gemeindebeschlüsse an, obwohl die Beschlüsse einer anderen Roma-Familie unter Drohung der Ausweisung die Niederlassung in einem Dorf untersagten. Er war der Auffassung, dass alle Roma von den Beschlüssen betroffen seien und jede Roma-Familie die Niederlassung gleichermaßen versagt bekommen würde.<sup>21</sup>

Im Ausnahmefall kann es ausreichend sein, dass eine Verletzung lediglich unmittelbar bevorsteht. Umgekehrt darf der Beschwerdegegenstand auch nicht weggefallen und der Verletzung ausreichend abgeholfen worden sein. Eine ausreichende Betroffenheit nahm der Menschenrechtsausschuss im Fall „Solórzano gegen Venezuela“ an, obgleich die gerügte Freiheitsentziehung mit Freilassung beendet war, da den gerügten Misshandlungen während der Haft nur durch Entschädigung, Untersuchung und künftige Vorkehrungsmaßnahmen abgeholfen werden können.<sup>22</sup>

Die Behauptung, Opfer einer Menschenrechtsverletzung zu sein, muss zudem hinreichend substantiiert geltend gemacht werden, das heißt, das Vorgetragene muss begründet und belegt einen Konventionsverstoß erkennen lassen. An diesem Erfordernis scheitern etliche eingereichte Beschwerden.

Beschwerden können von **Einzelpersonen** und in der Regel bei allen Fachausschüssen auch von **Personen-**

**gruppen** eingelegt werden. Dabei müssen grundsätzlich alle Personen der Gruppe geltend machen, selbst Opfer der Menschenrechtsverletzung zu sein. Möglich ist unter Umständen auch, dass Verbände und Organisationen als Personengruppe eine Beschwerde einlegen, wenn sie selbst betroffen sind. Entscheidend ist, dass sie in Anbetracht der Art ihrer Tätigkeit und der von ihnen vertretenen Personengruppe die erforderliche Opfereigenschaft aufweisen. So bejahte der Anti-Rassismus-Ausschuss (CERD) im Falle einer Beschwerde des Zentralrats der Sinti und Roma gegen Deutschland sowie im Falle einer Beschwerde des Türkischen Bundes Berlin Brandenburg gegen Deutschland die Opfereigenschaft der Verbände und damit die Beschwerdebefugnis.<sup>23</sup> Gemäß dem Menschenrechtsausschuss (CCPR) sind juristische Personen nach ständiger Spruchpraxis keine Individuen im Sinne des Zusatzprotokolls und daher nicht beschwerdefähig unter ICCPR.<sup>24</sup> Auch beim Anti-Folter-Ausschuss (CAT) können Personenverbände als solche keine Menschenrechtsverletzungen geltend machen.<sup>25</sup> Gleiches dürfte für den Ausschuss zum Verschwindenlassen (CED) gelten. Was die Annahme von Beschwerden durch Verbände bei den Ausschüssen zu ICESCR, CEDAW, CRPD und CRC betrifft, bleibt eine jeweilige Entscheidung abzuwarten.<sup>26</sup> Anzunehmen ist, dass Verbände als Personengruppen hier Beschwerde einreichen können. So dürfte eine Frauenrechtsorganisation, deren Tätigkeit zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) von Frauen durch einen Staat untersagt wird, eine beschwerdefähige Personengruppe im Sinne des Zusatzprotokolls zu ICESCR sein.<sup>27</sup>

21 Siehe CERD, Auffassung vom 08.08.2000, Mitteilung Nr. 13/1998, Koptova ./ Slowakei, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/100\\_slovakiacerdvws13.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/100_slovakiacerdvws13.pdf).

22 Siehe CCPR, Auffassung vom 26.03.1986, Mitteilung Nr. 156/1983, Solórzano ./ Venezuela, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/html/100\\_venezuela156vws.php](http://www.bayefsky.com/html/100_venezuela156vws.php).

23 Siehe CERD, Auffassung vom 03.03.2008, Mitteilung Nr. 38/2006, Zentralrat der Sinti und Roma ./ Deutschland unter <http://zentralrat.sintiundroma.de/content/downloads/stellungnahmen/CERD.pdf>; CERD, Auffassung vom 26.02.2013, Mitteilung Nr. 48/2010, TBB ./ Deutschland, unter [http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Ausschuss\\_fuer\\_die\\_Beseitigung\\_der\\_Rassendiskriminierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Ausschuss_fuer_die_Beseitigung_der_Rassendiskriminierung.pdf?__blob=publicationFile).

24 Siehe zum Beispiel CCPR, Auffassung vom 17.03.2005, Mitteilung Nr. 1023/2001, Lämsmann III ./ Finnland, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/finland\\_t5\\_iccpr\\_1023\\_2001.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/finland_t5_iccpr_1023_2001.pdf).

25 Vgl. Nowak, Manfred/ Mc Arthur, Elizabeth (2008): The United Nations Convention against Torture – A Commentary. New York: Oxford University Press, S. 744.

26 Im Rahmen der Verhandlungen zur CRC wurde der Vorschlag einer Kollektivbeschwerde u.a. für Verbände ausdrücklich nicht aufgenommen, siehe Cremer, Hendrik (2014): Neue Beschwerdemöglichkeit für Kinder. Das Dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention. In: Vereinte Nationen 1/2014, S. 22, 26.

27 Vgl. ESCR-Net, IWRAW Asia Pacific (2013): Claiming Women's Economic, Social and Cultural Rights, S. 63.

### Exkurs: Stellungnahmen Dritter bzw. Amicus-Curiae-Briefe (lat. Freund des Gerichts)

Bei einigen UN-Abkommen besteht für Verbände oder Organisationen die Möglichkeit, den Fachausschüssen Stellungnahmen zur Verfügung zu stellen, ohne Partei des Verfahrens zu sein. Verbände können so fachliche Aspekte, vertiefende Informationen oder rechtliche Einschätzungen in ein Beschwerdeverfahren einbringen.

Für CEDAW und CRPD ist diese Möglichkeit bereits anerkannt.<sup>28</sup> Anders bei CERD: hier können Informationen Dritter bislang nur über die beschwerdeführende Partei eingereicht werden.

Die Ausschüsse sind nicht verpflichtet, die vorgebrachten Argumente und Berichte zu berücksichtigen und in ihre Entscheidung einzubeziehen.<sup>29</sup>

Eine **Vertretung durch Dritte**, wie Anwaltschaft oder Verbände, ist möglich. Bei einigen Ausschüssen kann sogar ausnahmsweise **im Namen der betroffenen Person bzw. Personengruppe ohne deren Zustimmung** eine Beschwerde eingereicht werden, wenn das Opfer nicht in der Lage ist, die Beschwerde selbst einzureichen, beispielsweise weil die Person verstorben ist oder verschleppt wurde (siehe jeweilige Verfo). Es ist dann darzulegen, dass die Beschwerdeführenden für die Betroffenen tätig werden, indem Umstände erläutert werden, die diese Vorgehensweise gerechtfertigt erscheinen lassen. Erforderlich ist auch die Darlegung, dass

eine hinreichende Verbindung besteht, die das Handeln im Namen des mutmaßlichen Opfers rechtfertigt.<sup>30</sup> Für zulässig hielt etwa CCPR eine Beschwerde im Namen des Opfers nicht nur bei Eltern, Kindern und Ehegatten, sondern zum Beispiel auch bei engen Freunden, wie im Fall „D.C.B. gegen Uruguay“.<sup>31</sup> Der CEDAW-Ausschuss akzeptierte im Fall „G. gegen Österreich“ die Beschwerde von zwei NGOs im Namen einer Verstorbenen, da diese das Opfer betreut und deren Zustimmung daher erteilt worden wäre. Gleichwohl wurde dem Ersuchen CEDAWs entsprechend die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung der Kinder des Opfers nachgefordert.<sup>32</sup> In diesen Fällen ist die beschwerdeführende Person eine dritte Partei und vom Opfer personenverschieden.

**Gute Praxisbeispiele:** Ein ausführlicher Bericht über die Beteiligung der Beratungsstelle „Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie“ an zwei erfolgreichen CEDAW-Beschwerden gegen Österreich („S.G. gegen Österreich“ und „F.G. gegen Österreich“)<sup>33</sup>, die zu relevanten Gesetzesänderungen und zur Erhöhung der finanziellen Mittel für die Betroffenen von häuslicher Gewalt durch Interventionsstellen führten, kann hier nachgelesen werden: [http://www.interventionsstelle-wien.at/images/doku/die\\_uno-frauenrechtskonvention\\_zwei\\_beispiele\\_aus\\_oesterreich.pdf](http://www.interventionsstelle-wien.at/images/doku/die_uno-frauenrechtskonvention_zwei_beispiele_aus_oesterreich.pdf).

Ein weiterer erfolgreicher Beispielfall „Rosalind Williams Lecraft gegen Spanien“,<sup>34</sup> bei dem es um „ethnic profiling“ ging und der erst mit Hilfe einer

28 Siehe z.B. CEDAW, Auffassung vom 25.11.2011, Mitteilung Nr. 22/209, L.C. ./ Peru, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/peru\\_t5\\_cedaw\\_22\\_2009.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/peru_t5_cedaw_22_2009.pdf).

Ausdrückliche Regelungen hierzu existieren nicht. Allerdings bezieht sich der CRPD-Ausschuss im Fall „Zsolt Bujdosó u.a. ./ Ungarn“ auf Art. 73 Abs. 2 der Verfo CRPD, wonach der Ausschuss Unterlagen „von den Organisationen des Systems der Vereinten Nationen oder anderen Organen“ anfordern kann, wenn diese „bei der Prüfung der Mitteilung von Hilfe sein können“; der Ausschuss holte noch das Einverständnis der Beschwerdeführerin ein (siehe CRPD, Auffassung vom 09.09.2013, Mitteilung Nr. 4/2011, Zsolt Bujdosó u.a. ./ Ungarn, abrufbar auf Englisch unter: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f10%2fd%2f4%2f2011&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f10%2fd%2f4%2f2011&Lang=en)). Vergleichbare Regelungen bestehen in allen Zusatzprotokollen bzw. Verfo zu den verschiedenen Abkommen und könnten als Anknüpfungspunkte für die Einreichung von Amicus Curiae-Stellungnahmen in Betracht kommen. Insgesamt ist zu erwarten, dass Drittstellungnahmen in Zukunft eine größere Rolle spielen werden. Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung derselben wurden von Seiten der Nichtregierungsorganisationen im „Treaty Body Strengthening Process“ gestellt, siehe „NGO Statement: Strengthening the Treaty Body Individual Communications Procedure“, abrufbar auf Englisch unter: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/NGO\\_Joint\\_statement\\_IC.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/NGO_Joint_statement_IC.pdf).

29 Ausführlich zu den Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände in internationalen Verfahren siehe [www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de).

30 Schäfer, Bernhard (2007): Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt – Ein Handbuch für die Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 65ff.

31 Siehe CCPR, Entscheidung vom 25.07.1984, Mitteilung Nr. 131/1982, D.C.B. ./ Uruguay, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/145\\_uruguay131discn.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/145_uruguay131discn.pdf).

32 Siehe CEDAW, Auffassung vom 06.08.2007, Mitteilung Nr. 5/2005, S.G. (Şahide Goekce) ./ Österreich, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/austria\\_cedaw\\_t5\\_5\\_2005.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/austria_cedaw_t5_5_2005.pdf).

33 CEDAW, „S.G. ./ Österreich“ und „F.G. ./ Österreich“, Auffassungen vom 06.08.2007, Mitteilungen Nr. 5 und 6/2005, siehe vorherige Fußnote.

34 CCPR, „Rosalind Williams Lecraft ./ Spanien“, Auffassung vom 27.07.2009, Mitteilung Nr. 1493/2006, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/spain\\_t5\\_iccpr\\_1493\\_2006.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/spain_t5_iccpr_1493_2006.pdf).

kostenlosen rechtlichen Unterstützung und Vertretung durch NGOs (SOS Racismo, Madrid; Women's Link Worldwide, Madrid; Open Society Justice Initiative, New York) beim Menschenrechtsausschuss (CCPR) eingereicht werden konnte, findet sich mit einer Vorstellung des Falles und des Verfahrens, der eingereichten Mitteilung an den Ausschuss sowie der Entscheidung auf der Website der Open Society Foundations (Englisch): <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/williams>.

#### 4.4 Ausschöpfung des nationalen, effektiven Rechtswegs

Vor Einlegung der Beschwerde müssen alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft sein, soweit sie effektiv sind.<sup>35</sup> In der Regel ist es daher erforderlich, dass in Deutschland alle innerstaatlichen Instanzen durchlaufen sind, einschließlich der Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Wenn die Erschöpfung des nationalen Rechtsweges jedoch unverhältnismäßig lange dauern würde oder keine tatsächliche Abhilfe erwarten lässt, sind nationale Rechtsmittel ausnahmsweise entbehrlich. So hat der Anti-Rassismus-Ausschuss (CERD) hinsichtlich der Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe wiederholt anerkannt, dass „ein Antragsteller nur die Rechtsbehelfe auszuschöpfen hat, die unter den Umständen des speziellen Falles wirksam sind“. Vor diesem Hintergrund hielt CERD beispielsweise in dem Fall „Zentralrat der Sinti und Roma gegen Deutschland“ eine Verfassungsbeschwerde für entbehrlich, da die Ausführungen des Beschwerdeführenden überzeugten, wonach – unter Bezugnahme auf die etablierte Rechtsphilosophie des Gerichts – ein solches Rechtsmittel nach

dem zuvor geführten Klageerzwingungsverfahren keine Aussicht auf Erfolg hätte.<sup>36</sup> Die Ineffektivität eines Rechtsmittels gilt gleichwohl als absolute Ausnahme und sollte sorgfältig geprüft werden. In der Beschwerde muss dann ausführlich dargelegt werden, warum weitere Rechtsmittel nicht mehr effektiv gewesen wären.

#### 4.5 Keine Prüfung durch vergleichbares Untersuchungs-/ Streitbeilegungsverfahren

Wenn dieselbe Sache von einem UN-Fachausschuss oder sonstigen vergleichbaren internationalen Überwachungsorgan, zum Beispiel dem EGMR, bereits geprüft wird bzw. wurde, ist die Beschwerde unzulässig.<sup>37</sup>

Um dieselbe Sache handelt es sich im Falle eines identischen Beschwerdeführenden, einer Bezugnahme auf die gleichen Fakten und Ereignisse sowie der Geltendmachung der gleichen Angelegenheiten.<sup>38</sup> Bei den meisten Abkommen ist dies ausdrücklich geregelt oder durch entsprechenden Vorbehalt von Deutschland vorausgesetzt.<sup>39</sup>

Etwas anderes gilt nur dann, wenn nicht in der Sache entschieden, sondern die Beschwerde lediglich aus formalen Gründen als unzulässig abgewiesen wurde. Allerdings ist hier eine differenzierte Betrachtung geboten. Im Fall „Petersen gegen Deutschland“ erklärte der Menschenrechtsausschuss (CCPR) die Beschwerde entsprechend ständiger Spruchpraxis für unzulässig, da die vorherige Zulässigkeitsprüfung des EGMR nicht allein aufgrund prozessualer Gründe negativ ausfiel, sondern auch gewisse Überlegungen zu der Begründetheit aufwies. Umgekehrt bestätigte der Ausschuss, dass eine für *ratione materiae* unzulässig erklärte Sache dann nicht als geprüft gilt, wenn die geltend gemachten Rechte

35 Art. 14 Abs. 7 (a) ICERD sowie Art. 91 (e) Verfo ICERD, Art. 2, 5 Abs. 2 (b) Zusatzprotokoll (ZP) ICCPR sowie Art. 96 (f) Verfo ICCPR, Art. 3 Abs. 1 ZP CESC, Art. 4 Abs. 1 ZP CEDAW, Art. 22 Abs. 4 (b) CAT und Art. 113 (e) Verfo CAT, Art. 7 (e) ZP CRC sowie Art. 16 Abs. 3 (h) Verfo CRC, Art. 2 (d) ZP CRPD, Art. 31 Abs. 2 (d) CPED sowie Art. 65 Abs. 3 (e) Verfo CPED.

36 Siehe CERD, Auffassung vom 03.03.2008, Mitteilung Nr. 38/2006, Zentralrat der Sinti und Roma ./. Deutschland, Randnummer 7.3 (<http://zentralrat.sintiundroma.de/content/downloads/stellungnahmen/CERD.pdf>); ebenso im Ergebnis CERD, Auffassung vom 26.02.2013, Mitteilung Nr. 48/2010, TBB ./. Deutschland ([http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Ausschuss\\_fuer\\_die\\_Beseitigung\\_der\\_Rassendiskriminierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Ausschuss_fuer_die_Beseitigung_der_Rassendiskriminierung.pdf?__blob=publicationFile)); siehe auch CERD, Auffassung vom 06.03.2006, Mitteilung Nr. 34/2004, Gelle ./. Dänemark (auf Englisch: [http://www.bayefsky.com/pdf/denmark\\_t5\\_cerd\\_34\\_2004.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/denmark_t5_cerd_34_2004.pdf)); CEDAW, Auffassung vom 06.08.2007, Mitteilung Nr. 5 und 6/2005, S. G. (Sahide Goekce) sowie F. Y. (Fatma Yildirim) ./. Österreich (auf Englisch: [http://www.bayefsky.com/pdf/austria\\_cedaw\\_t5\\_5\\_2005.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/austria_cedaw_t5_5_2005.pdf) und [http://www.bayefsky.com/pdf/austria\\_cedaw\\_t5\\_6\\_2005.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/austria_cedaw_t5_6_2005.pdf)).

37 Siehe CCPR, Auffassung vom 04.04.2002, Mitteilung Nr. 965/2000, „Karakurt ./. Österreich“; Auffassung vom 31.03.1981, Mitteilung Nr. 75/1980, „Fanali ./. Italien“.

38 Siehe CCPR, Auffassung vom 04.04.2002, Mitteilung Nr. 965/2000, „Karakurt ./. Österreich“, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/html/austria\\_t5\\_iccpr\\_965\\_2000.php](http://www.bayefsky.com/html/austria_t5_iccpr_965_2000.php); CCPR, Auffassung vom 31.03.1981, Mitteilung Nr. 75/1980, Fanali ./. Italien, abrufbar auf Englisch: [http://www.bayefsky.com/html/100\\_italy75\\_1980.php](http://www.bayefsky.com/html/100_italy75_1980.php).

39 Wie im Falle von ICERD oder ICCPR.

inhaltlich wesentlich von denen aus dem Pakt abweichen.<sup>40</sup>

Ist eine Beschwerde nach dem Vorstehenden zunächst unzulässig, so kann gleichwohl eine Befassung des angerufenen Ausschusses mit der Sache erreicht werden, indem die Beschwerde vor dem anderen Ausschuss oder Gremium zurückgenommen wird.<sup>41</sup> Hat der Ausschuss die Beschwerde bereits wegen der Befassung eines anderen Gremiums damit abgelehnt, kommt ein Antrag auf Wiederaufnahme (so etwa möglich nach Art. 98 Abs. 2 Verfo ICCPR) bzw. die erneute Einlegung der Beschwerde in Betracht.

#### 4.6 Fristen

Zum Teil ist für die Zulässigkeit der Beschwerde die Einhaltung einer Frist erforderlich. Bei CERD muss eine Beschwerde innerhalb von sechs Monaten nach der letzten Rechtsmittelentscheidung eingereicht werden (Art. 14 Abs. 5 ICERD). Im Fall von CRC und ICESCR gilt eine 12-monatige Frist (Art. 7 (h) des entsprechenden Zusatzprotokolls zu CRC und Art. 3 Abs. 2 (a) des entsprechenden Zusatzprotokolls zu ICESCR). In begründeten Ausnahmefällen kann eine Beschwerdeeinreichung gleichwohl später erfolgen, wobei dann ein Nachweis erbracht werden muss, dass die fristgerechte Einreichung nicht möglich war.

Auch bei den anderen Fachausschüssen sollte baldmöglichst nach der Rechtswegerschöpfung die Beschwerde eingehen, da sie andernfalls als rechtsmissbräuchlich abgewiesen werden kann. Diese Praxis wurde für das Verfahren

unter ICCPR mittlerweile ausdrücklich geregelt in Art. 96 (c) der Verfo, wenn die Beschwerde ohne rechtfertigende Gründe fünf bzw. drei Jahre nach Rechtswegerschöpfung bzw. Abschluss eines anderen internationalen Beschwerdeverfahrens eingereicht wird. Dies gilt für die nach dem 01.01.2012 eingereichten Individualbeschwerden. Im Fall „Williams gegen Spanien“ nahm der Menschenrechtsausschuss (CCPR) noch sechs Jahre nach der Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts die Beschwerde an und berücksichtigte dabei die Schwierigkeiten der Beschwerdeführerin kostenlosen Rechtsbeistand zu erhalten.<sup>42</sup>

#### 4.7 Keine missbräuchliche oder mit den Bestimmungen des Abkommens unvereinbare Beschwerde

Als missbräuchlich kann eine Beschwerde, abgesehen von dem genannten Fall der unbegründet späten Einreichung, auch dann gelten, wenn sie offensichtlich bewusste Falschdarstellungen enthält oder Bagatelldfälle betrifft. Dass dies zur Unzulässigkeit führt, ist unter allen Abkommen in den Zusatzprotokollen bzw. Verfo ausdrücklich geregelt. Gleiches gilt für den Fall, dass die Beschwerde unvereinbar mit den Bestimmungen des Paktes bzw. Abkommens ist.<sup>43</sup> So hat etwa der Menschenrechtsausschuss (CCPR) im Fall „G. gegen Kanada“ die Beschwerde für unzulässig erklärt, weil die Beschwerdeführerin nicht vorgebracht hat, dass die Entscheidung der Berufungsinstanz eindeutig willkürlich war bzw. einer Rechtsverweigerung gleichkam; für die bloße Neubewertung der Tatsachen im betreffenden Fall sei er nicht zuständig.<sup>44</sup>

40 Siehe CCPR, Entscheidung vom 01.04.2004, Mitteilung Nr. 1115/2002, Petersen ./ Deutschland, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/germany\\_iccpr\\_1115\\_2002.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/germany_iccpr_1115_2002.pdf).

41 Siehe hierzu CAT, Entscheidung vom 21.05.2013, Mitteilung Nr. 430/2010, Abichou ./ Deutschland, abrufbar unter: [http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/CAT\\_Communication\\_no\\_430\\_2010\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/CAT_Communication_no_430_2010_deutsch.pdf?__blob=publicationFile).

42 Siehe CCPR, Auffassung vom 27.07.2009, Mitteilung Nr. 1493/2006, Rosalind Williams Lecraft ./ Spanien, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/spain\\_t5\\_iccpr\\_1493\\_2006.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/spain_t5_iccpr_1493_2006.pdf).

43 Art. 91 (c), (d) Verfo CERD; Art. 3 Zusatzprotokoll (ZP) ICCPR sowie Art. 96 (c), (d) Verfo ICCPR; Art. 3 Abs. 2 (d), (f) ZP ICESCR; Art. 4 Abs. 2 (b), (d) ZP CEDAW; Art. 22 Abs. 2 CAT sowie Art. 113 (b), (c) Verfo CAT; Art. 7 (c) ZP CRC sowie Art. 16 Abs. 3 (e) Verfo CRC; Art. 2 (b) ZP CRPD; Art. 1 Abs. 2 (b) CPED sowie Art. 65 Abs. 3 (c) Verfo CPED.

44 Siehe CCPR, Entscheidung vom 17.07.2000, Mitteilung Nr. 934/2000, G. ./ Kanada, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/163\\_canada934.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/163_canada934.pdf).



## 5. Vorläufige Maßnahmen

Die UN-Fachausschüsse können den Staat auffordern, vorläufige Maßnahmen (engl. interim measures) anzuordnen. Voraussetzung für die Empfehlung einer vorläufigen Maßnahme ist, dass ein dringender Fall vorliegt, in dem sonst irreparable Schäden drohen. So lautet beispielsweise Art. 4 Abs. 1 des Zusatzprotokolls der CRPD: „Der Ausschuss kann jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen worden ist, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln, in dem er aufgefordert wird, die vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.“<sup>45</sup> Mit einer vorläufigen Maßnahme kann bis zur

Verabschiedung der eigentlichen Entscheidung zum Beispiel eine Abschiebung in ein Land, in dem Folter droht, aufgeschoben oder eine Zwangsmedikation ausgesetzt werden.<sup>46</sup> Im Fall „A.T. gegen Ungarn“ beantragte die Beschwerdeführerin vorläufige Maßnahmen zum Schutz vor häuslicher Gewalt durch ihren Mann und machte dabei glaubhaft geltend, um ihr Leben zu fürchten. Entsprechend empfahl der CEDAW-Ausschuss Ungarn, alles Erforderliche und Angemessene zum Schutz der Frau und ihrer Kindern vor Schädigungen durch den Ehemann und Vater zu tun.<sup>47</sup>

Ein Antrag auf „vorläufige Maßnahmen“ sollte so früh wie möglich, gegebenenfalls bereits mit der Beschwerde, eingereicht werden.<sup>48</sup>

## 6. Einreichung einer Beschwerde beziehungsweise Mitteilung

Die Beschwerde bzw. Mitteilung (engl. communication) ist **schriftlich** und **unterschieden** einzureichen.<sup>49</sup> Es empfiehlt sich, die zur Verfügung gestellten **Formulare** zu nutzen.<sup>50</sup>

Wenn eine Beschwerde in Vertretung der betroffenen Person oder Personengruppe eingereicht wird, ist der Beschwerde eine entsprechende **schriftliche Vollmacht** bzw. ein Nachweis der Zustimmung durch die betroffene

Person oder durch nächste Familienangehörige beizulegen. Weiter gehende Formvorschriften existieren hierfür keine. Wird die Beschwerde im Namen des vermeintlichen Opfers eingelegt, weil dieses selbst nicht in der Lage ist, so ist eine schriftliche Zustimmung bzw. formelle Vollmacht gegebenenfalls nicht erforderlich. Allerdings muss die beschwerdeführende Person in diesem Fall Umstände darlegen und beweisen, die deren Handeln im Namen des Opfers rechtfertigen.

45 Siehe auch Art. 64 Verfo zu CRPD. Entsprechende Regelungen finden sich in Art. 94 Abs. 3 der Verfo von CERD, Art. 92 Verfo CCPR, Art. 5 Zusatzprotokoll (ZP) CESC und Art. 7 der Verfo CESC, Art. 5 ZP CEDAW und Art. 63 Verfo CEDAW, Art. 114 Verfo CAT, Art. 6 Zusatzprotokoll und Art. 7 der Verfo CRC; Art. 4 Abs. 1 Zusatzprotokoll CRPD und Art. 64 Verfo CRPD; Art. 31 Abs. 3 CPED und Art. 70 Verfo CPED.

46 Siehe zum Beispiel zur verhinderten Abschiebung CAT, Auffassung vom 10.11.1998, Mitteilung Nr. 110/1998, Núñez Chipana ./ Venezuela, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/100\\_venezuelacat042.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/100_venezuelacat042.pdf).

47 Siehe CEDAW, Auffassung vom 26.01.2005, Mitteilung Nr. 2/2003, A. T. ./ Ungarn, abrufbar auf Englisch unter: [http://www.bayefsky.com/pdf/hungary\\_t5\\_cedaw\\_2\\_2003.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/hungary_t5_cedaw_2_2003.pdf).

48 Siehe Fax- und Mailadresse unter 6 „Einreichung einer Beschwerde beziehungsweise Mitteilung“.

49 Geregelt in Art. 2 Erstes Zusatzprotokoll (ZP) und Art. 3 (g) ZP zu CESC, Art. 1 Abs. 3 (b) Verfo CESC; Art. 3 S. 1 ZP und Art. 56 Abs. 3 (b) Verfo zu CEDAW; Art. 7 (b) ZP und Art. 16 Abs. 3 (d) Verfo CRC; Art. 55 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 24 Verfo CRPD; für die übrigen Verfahren ebenfalls allgemein anerkannt.

50 Formblätter in englischer Sprache zu ICCPR, CAT, ICERD, CEDAW, CRPD und CPED finden sich in OHCHR (2013): Fact Sheet No. 7/Rev. 2 „Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties“, New York und Genf, ab S. 25 ff., abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2.pdf>; in deutscher Übersetzung in Hüfner, Klaus/Siebers, Anne/ Weiß, Norman (2012): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Zum **Mindestinhalt einer Beschwerde** gehören Angaben zur beschwerdeführenden Person. Beschwerden dürfen nicht anonym eingereicht werden.<sup>51</sup> Allerdings kann bereits mit Beschwerdeeinreichung beantragt werden, dass die Identität nicht veröffentlicht wird. Die Beschwerde muss außerdem Angaben zum Sachverhalt und zur Rechtswegerschöpfung beinhalten. Sollten objektiv weitere Rechtsmittel möglich gewesen sein, ist eine ausführliche Begründung erforderlich, warum diese nicht effektiv sind bzw. gewesen wären. Die Beschwerde sollte Angaben dazu enthalten, ob vergleichbare internationale Untersuchungs- bzw. Streitbeilegungsverfahren genutzt wurden. Es ist anzugeben und zu begründen, auf welche Vertragsbestimmungen sich die geltend gemachte Menschenrechtsverletzung bezieht. Es empfiehlt sich, bereits Anregungen für die Empfehlungen zur Wiedergutmachung zu geben. Die Ausführungen müssen schlüssig sein und durch Beweisunterlagen untermauert werden. Hierzu sind keine Originaldokumente, sondern ausschließlich Kopien zu verwenden. Diese sind nach Datum aufzulisten und um eine kurze Inhaltsbeschreibung zu ergänzen. Insgesamt sollte die Beschwerde ohne Anlagen 50 Seiten nicht überschreiten; bei einem Umfang von mehr als 20 Seiten sollte eine kurze Zusammenfassung von maximal fünf Seiten voran gestellt werden.

Ein **Antrag auf „vorläufige Maßnahmen“** sollte gegebenenfalls bereits mit Einreichung der Mitteilung gestellt werden.

Die Beschwerde sollte zur Beschleunigung des Verfahrens in einer der **Arbeitssprachen des jeweiligen Ausschusses**, vor allem Englisch, Französisch oder Spanisch, verfasst sein. Auch die beiliegenden Unterlagen, wie beispielsweise Gerichtsurteile, sollten mindestens um eine übersetzte Zusammenfassung ergänzt werden. Übersetzungen können auch nachgereicht werden. Informationen zu den Sprachen der Ausschüsse finden sich in dem jeweiligen Abkommen oder auf der Ausschusseite beim OHCHR.<sup>52</sup> Beschwerden zu CPRD können ausdrücklich auch in alternativen Formaten eingereicht werden,

zum Beispiel in Brailleschrift oder als Tonbandaufnahme (auditive Sprache).<sup>53</sup>

Eine ausdrückliche **Beschwerdefrist** gilt nur bei CERD (sechs Monate), bei CRC und bei CESC (je zwölf Monate) sowie bei CCPR (drei bzw. fünf Jahre).<sup>54</sup> Aber auch wenn das einschlägige Verfahren keine Frist für die Einlegung der Beschwerde vorsieht, sollte die Beschwerde trotzdem wie bereits dargelegt baldmöglichst nach Erschöpfung des nationalen Rechtsweges eingereicht werden, um eine zeitnahe Aufklärung zu ermöglichen und das Risiko einer Beschwerdeabweisung wegen Missbrauchs zu vermeiden.

Für das Verfahren werden **keine Gebühren oder Verfahrenskosten** erhoben. Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Anwalts- oder Übersetzungskosten ähnlich einer Prozesskostenhilfe sind weder auf UN- noch auf nationaler Ebene vorgesehen.

Die Beschwerde wird erst registriert, wenn ein unterschriebenes Exemplar **postalisch** eingeht, wobei eine Vorabsendung per **E-Mail oder Faxschreiben** sinnvoll und in dringenden Fällen unbedingt zu empfehlen ist.

Die Beschwerde ist mit Hinweis auf den betreffenden Ausschuss bzw. das Abkommen, auf das sie sich bezieht, an das Petitions Team beim Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) zu adressieren:

Petitions Team (jeweiliger UN-Fach-  
ausschuss)  
Office of the High Commissioner  
for Human Rights United Nations  
Office at Geneva  
1211 Geneva 10, Switzerland  
Fax: + 41 22 917 9022  
(insbesondere in dringenden Fällen)  
E-Mail: [petitions@ohchr.org](mailto:petitions@ohchr.org)



51 Da sie andernfalls unzulässig ist, geregelt in Art. 3 ZP und Art. 96 (a) Verfo ICCPR; Art. 3 (g) ZP und Art. 1 Abs. 3 (c) Verfo ICESCR; Art. 3 S. 1 ZP CEDAW und Art. 56 Abs. 3 (c) Verfo CEDAW; Art. 22 Abs. 2 CAT; Art. 7 (a) ZP CRC und Art. 16 Abs. 3 (c) Verfo CRC; Art. 2 (a) ZP CRPD; Art. 31 Abs. 2 (a) und Art. 65 Abs. 3 (b) Verfo CED; für die übrigen Verfahren allgemein anerkannt.

52 <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

53 Art. 24 und 55 Abs. 3 der Verfo zur CRPD, neben Art. 50 CRPD zu den Ausschusssprachen.

54 Siehe unter 4.6 Fristen.



## 7. Ablauf des Individualbeschwerdeverfahrens

Das Individualbeschwerdeverfahren läuft in der Regel schriftlich ab, ohne dass es zu mündlichen Anhörungen vor dem Ausschuss kommt. Es lässt sich in drei Phasen unterteilen:

**1. Vorbereitung:** Die Vorbereitungsphase wird mit Einreichung der Beschwerde eröffnet. Beinhaltet die Beschwerde die oben dargestellten Informationen, folgen die Registrierung, gegebenenfalls ein Schriftwechsel zu Rückfragen mit der beschwerdeführenden Person und die Weiterleitung an den zuständigen UN-Fachausschuss. Tatsächlich werden die meisten der eingereichten Beschwerden noch nicht einmal registriert, weil sie die formalen Voraussetzungen nicht erfüllen.<sup>55</sup>

In dringenden Fällen können einige Ausschüsse den Vertragsstaat bereits in dieser Phase ersuchen, vorläufige Maßnahmen zum Schutz der beschwerdeführenden Person oder Personengruppe zu ergreifen, sofern ein nicht wieder gut zu machender Schaden zu befürchten ist.

**2. Prüfung:** Nach Annahme der Beschwerde übermittelt der UN-Fachausschuss die Beschwerde an den Vertragsstaat, gegen den die Beschwerde sich richtet, und holt deren Stellungnahme ein. Der Staat hat innerhalb einer vom Ausschuss bestimmten Frist zu reagieren. Nach der Antwort bekommt der Beschwerdeführende Gelegenheit zur Stellungnahme. So kann es zu mehreren gegenseitigen Stellungnahmen kommen, wenn der Ausschuss hierzu auffordert. Zulässigkeit und Begründetheit werden dabei in der Regel gemeinsam geprüft, können aber unter bestimmten Voraussetzungen (zum Beispiel auf Antrag

des Vertragsstaates) auch getrennt behandelt werden. Die Prüfung bzw. die Vorbereitung findet häufig durch eingesetzte Arbeitsgruppen oder Berichterstattende des jeweiligen UN-Fachausschusses statt. Beratungen werden in nicht-öffentlichen Sitzungen geführt.<sup>56</sup>

**3. Entscheidung:** Nach Prüfung übermittelt der Ausschuss seine Entscheidung darüber, ob die Beschwerde zulässig und eine Menschenrechtsverletzung gegeben ist, an den Vertragsstaat und die beschwerdeführende Person und veröffentlicht sie auf der Ausschussseite.<sup>57</sup> Die Entscheidungen bzw. Einschätzungen enthalten gegebenenfalls Empfehlungen zur Zahlung eines Schadenersatzes an die betroffene Person oder Personengruppe sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation im konkreten Fall und allgemein. Von der Mehrheit abweichende Auffassungen einzelner Ausschussmitglieder, wonach ein anderes Ergebnis oder eine andere Begründung gegeben ist, können als sogenannte persönliche oder abweichende Meinung (engl. individual oder separate opinion) mit der Entscheidung veröffentlicht werden. Die Entscheidungen der Ausschüsse sind endgültig und nicht angreifbar.

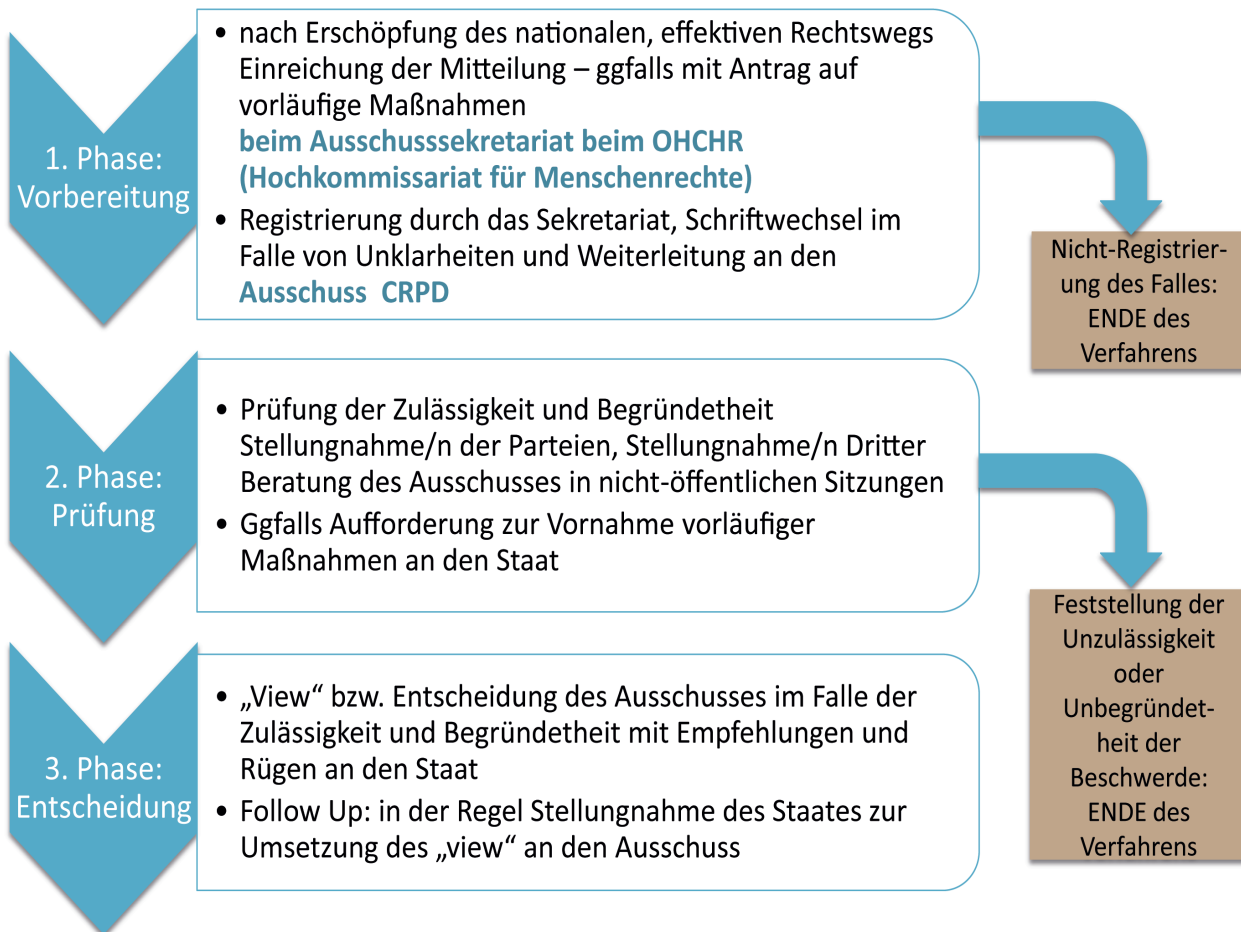
Im Rahmen eines **Follow Up-Verfahrens** wird die Umsetzung der Entscheidung bei einer festgestellten Menschenrechtsverletzung überprüft. Der Ausschuss fordert den Staat dazu auf, ihn innerhalb einer bestimmten Frist (in der Regel sechs Monate) darüber zu informieren, welche Schritte er ergriffen hat und inwiefern er den Empfehlungen des Ausschusses nachgekommen ist.

<sup>55</sup> Siehe Open Society Justice Initiative (2010): From Judgement to Justice, New York, S. 121.

<sup>56</sup> Zu der Möglichkeit einer gütlichen Einigung nach Art. 9 CRC siehe Cremer, Hendrik (2014): Neue Beschwerdemöglichkeit für Kinder. Das Dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention. In: Vereinte Nationen 1/2014, S. 22ff.

<sup>57</sup> Jeweils unter „jurisprudence“ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

## Ablauf eines Individualbeschwerdeverfahrens am Beispiel der Behindertenrechtskonvention (CRPD)



## 8. Sonstige Beschwerdeverfahren und Wahl des Forums

Da mehrere Gremien weder gleichzeitig noch nacheinander angerufen werden können, stellt sich im Einzelfall die Frage, welches Verfahren angestrebt werden soll. So ist gegebenenfalls zwischen einem Verfahren zum EGMR in Straßburg und einem UN-Fachausschuss in Genf oder zwischen verschiedenen UN-Fachausschüssen auszuwählen.



Zur Wahl des Forums können verschiedene Kriterien herangezogen werden.<sup>58</sup>

- **Wahl nach der Sache:** Zunächst ist zu berücksichtigen, ob der Vertragsstaat das Abkommen bzw. Protokoll ratifiziert hat und die Bindungswirkung des jeweiligen Rechts nicht durch einen Vorbehalt eingeschränkt ist. Zudem ist anhand der Reichweite der Abkommen bzw. Zusatzprotokolle zu unterscheiden. Zum Beispiel bezieht sich CRPD auf das gesamte Spektrum der Menschenrechte, einschließlich der WSK-Rechte, wie dem Recht auf Gesundheit, während die EMRK und ihre Zusatzprotokolle vor allem bürgerliche und politische Rechte umfassen. Schließlich ist die Reichweite der betroffenen Rechte zu vergleichen, etwa unselbstständige (Art. 14 EMRK) und selbstständige Diskriminierungsverbote (zum Beispiel Art. 1 CEDAW oder Art. 1 ICERD), und die Interpretation durch das jeweilige Gremium in der bisherigen Spruchpraxis bzw. außerdem bei den UN-Fachausschüssen in den Allgemeinen Bemerkungen zu berücksichtigen.
- **Wahl nach der Entscheidungsform:** Auch die Bindungswirkung und Qualität der Entscheidungen kann bei der Wahl des Forums eine Rolle spielen. Während die UN-Fachausschüsse politisch verbindliche Emp-

fehlungen aussprechen, erlässt der EGMR vollstreckbare und rechtsverbindliche Urteile. Beim EGMR gibt es eine explizite Rechtsbefolgungspflicht der Urteile, die den Staaten nur die Form der Umsetzung überlässt. Zudem ist die Umsetzungskontrolle im Rahmen des Europarates wesentlich formalisierter. Aber auch hier ist letztlich der politische Wille zur Umsetzung entscheidend. Zu berücksichtigen ist zudem die unterschiedliche Besetzung der Entscheidungsgremien (Juristinnen und Juristen beim EGMR bzw. Sachverständige aus verschiedenen Disziplinen bei den UN-Fachausschüssen).

- **Wahl nach den Kosten:** Gebühren werden bei keinem Verfahren erhoben. Es entstehen aber unter Umständen Anwalts- und Übersetzungskosten,<sup>59</sup> wobei nur beim EGMR ab Zustellung der Beschwerde an den Staat Anwaltszwang herrscht. Eine finanzielle Unterstützungsmöglichkeit in Form einer Verfahrenshilfe existiert lediglich beim EGMR.<sup>60</sup>
- **Wahl nach den Zulässigkeitsvoraussetzungen:** Ausschlaggebend für die Auswahl können auch Zulässigkeitsbeschränkungen sein. EGMR und CERD verlangen, dass Beschwerde innerhalb von sechs Monaten nach Rechtswegerschöpfung eingelegt wird (CRC und ICCPR innerhalb von zwölf Monaten). Beim EGMR wird diese Frist mit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls Nr. 15 zur EMRK sogar noch auf vier Monate verkürzt. Auch der Umgang mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen (beim EGMR sehr viel rigoroser etwa im Hinblick auf die Rechtswegerschöpfung) sowie die Bereitstellung besonderer Verfahrensregelungen (im Rahmen der Verfo CRC beispielsweise spezielle Regelungen für ein kindgerechtes Verfahren) sollten in die Erwägungen einbezogen werden. Andere Kriterien können die Möglichkeit zur Beschwerdeeinreichung durch einen Verband oder die Erfolgsaussichten im Falle einer vorläufigen Maßnahme sein.

<sup>58</sup> Siehe [www.bayefsky.com/complain/44\\_forum.php](http://www.bayefsky.com/complain/44_forum.php).

<sup>59</sup> Da die Verfahren in der Regel schriftlich ablaufen, entstehen selten Reisekosten.

<sup>60</sup> Art. 100 – 105 Verfo EGMR. Siehe auch das EGMR-Kostenhilfegesetz, das Kosten- bzw. Verfahrenshilfe für Drittbetroffene im Sinne des Art. 36 Abs. 2 EMRK in Deutschland vorsieht.

- **Wahl nach der Verfahrensdauer:** Verfahren vor dem EGMR dauern aufgrund der Fülle der eingereichten Beschwerden vier bis acht Jahre. Vor den UN-Fachausschüssen dauern sie regelmäßig ein bis zwei, ausnahmsweise drei Jahre.

Während sich nur vergleichbare Untersuchungs- und Streitbeilegungsverfahren gegenseitig ausschließen, existieren neben den genannten Verfahren weitere Beschwerdemöglichkeiten im Rahmen der UN, die parallel angestrengt werden können. Dazu zählen etwa die Beschwerden zu den Sondermechanismen (engl. special procedures). Sondermechanismen sind die vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzten Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter, Arbeitsgruppen oder Son-

dergesandte mit unterschiedlichem thematischem oder regionalem Mandat, wie beispielsweise die Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, der Sonderberichterstatter gegen Rassismus, für ein Höchstmaß an Gesundheit oder zum Recht auf Bildung oder die Arbeitsgruppe für die Frage der Diskriminierung von Frauen im Recht und in der Praxis. Bei einigen dieser Sondermechanismen besteht die Möglichkeit eine Beschwerde einzureichen (urgent appeals und letter of allegation), ohne dass der nationale Rechtsweg erschöpft sein muss. Die unabhängigen Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträger führen die Prüfungen vertraulich durch und treten in einen nicht-öffentlichen Dialog mit der jeweiligen Regierung, der konkret zur Verbesserung der Situation der Betroffenen führen kann.<sup>61</sup>

## 9. Ausblick

Das Potenzial der UN-Beschwerdeverfahren gilt es zu nutzen und allein aus anwaltlicher Sorgfaltspflicht mit der Mandantschaft bei Versagen des nationalen Rechtsschutzes zu erwägen. Dazu müssen die Möglichkeiten bekannt und Informationen, etwa zur Spruchpraxis, vorhanden sein. Menschenrechte und menschenrechtliche Verfahren sollten daher fester Bestandteil der juristischen Aus- und Fortbildung werden. Ebenso müsste die Zugänglichkeit der menschenrechtlichen Informatio-

nen verbessert werden, unter anderem über einschlägige Standardwerke, Kommentare und Datenbanken. Dazu gehören eine systematische Übersetzung, Zusammenfassung und Verbreitung der relevanten Dokumente. Qualifizierungsangebote für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wurden im Rahmen des Projekts „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“ am Deutschen Institut für Menschenrechte entwickelt: [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de).

61 Weiterführende Informationen zu den Verfahren im Online-Handbuch „Aktiv gegen Diskriminierung“ (unter Internationale Rechtsdurchsetzung): [www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de).

# Anlage

Übersicht: Abkommen – Ausschüsse – Beschwerdemöglichkeit		
Menschenrechtsabkommen	Zuständiger Ausschuss	Beschwerde gegen Deutschland möglich?
Internationales Abkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (Anti-Rassismuskonvention, ICERD)	Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD)	Ja, die entsprechende Erklärung von Deutschland zu Art. 14 liegt seit 30.08.2001 vor
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR)	Menschenrechtsausschuss (CCPR)	Ja, das entsprechende Fakultativprotokoll wurde von Deutschland ratifiziert und ist am 25.11.1993 in Kraft getreten; allerdings mit einem Vorbehalt in Bezug auf die Einschränkung der Zuständigkeit des Ausschusses für Art. 26 des Zivilpaktes (Diskriminierungsverbot)
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, ICESCR)	Ausschuss für WSK-Rechte (CESCR)	Nein, das entsprechende Zusatzprotokoll wurde von Deutschland bislang nicht ratifiziert (Ratifikationsverfahren läuft seit 2009; international wirksam seit dem 05.05.2013)
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention, CEDAW)	Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)	Ja, das entsprechende Zusatzprotokoll ist von Deutschland ratifiziert und am 15.04.2002 in Kraft getreten
Übereinkommen gegen Folter (Anti-Folter-Konvention, CAT)	Fachausschuss gegen Folter (CAT)	Ja, die entsprechende Erklärung zu Art. 22 von Deutschland liegt seit dem 19.10.2001 vor
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, CRC)	Fachausschuss für Kinderrechte (CRC)	Ja, das entsprechende Zusatzprotokoll wurde von Deutschland ratifiziert und ist am 14.04.2014 in Kraft getreten
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmenden und ihrer Familienangehörigen (Wanderarbeitnehmerkonvention, ICRMW)	Ausschuss für die Rechte aller Wanderarbeitnehmenden und ihrer Familienangehörigen (CMW)	Nein, das Abkommen ist von Deutschland bislang nicht ratifiziert; mangels entsprechender Erklärungen zu Art. 77 durch mindestens zehn Vertragsstaaten ist das Verfahren auch international noch nicht wirksam
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, CRPD)	UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)	Ja, das entsprechende Zusatzprotokoll zur CRPD wurde durch Deutschland ratifiziert und ist am 26.03.2009 in Kraft getreten
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	Ausschuss zum Verschwindenlassen (CED)	Ja, Deutschland hat das Abkommen ratifiziert und die Anerkennung zum Beschwerdeverfahren nach Art. 31 CPED am 21.06.2012 erklärt

## Literatur

Cremer, Hendrik (2014): Neue Beschwerdemöglichkeit für Kinder. Das Dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention. In: Vereinte Nationen 1/2014, S. 22-27. [http://www.dgvm.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift\\_VN/VN\\_2014/Heft\\_1\\_2014/06\\_Cremer\\_VN\\_1-14\\_5-2-2014.pdf](http://www.dgvm.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2014/Heft_1_2014/06_Cremer_VN_1-14_5-2-2014.pdf).

Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Baden Baden: Nomos.

ESCR-Net, IRAW Asia Pacific (2013): Claiming Women's Economic, Social and Cultural Rights. <http://www.iwraw-ap.org/publications/doc/escmanual.pdf>.

Hüfner, Klaus/ Sieberns, Anne/ Weiß, Norman (2012): Handbuch Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Vereinte Nationen und Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/menschenrechtsverletzungen\\_was\\_kann\\_ich\\_dagegen\\_tun.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/menschenrechtsverletzungen_was_kann_ich_dagegen_tun.pdf).

Hüfner, Klaus (2010): How to File Complaints on Human Rights Violations. Bonn: UNESCO. [http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Wissenschaft/How\\_to\\_file\\_complaints\\_2010.pdf](http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Wissenschaft/How_to_file_complaints_2010.pdf).

Kashgar, Maral (2010): Das Individualbeschwerdeverfahren gem. Art. 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. In: MenschenRechtsMagazin 2/2010, S. 118-131 [http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4865/pdf/S\\_118\\_131.pdf](http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4865/pdf/S_118_131.pdf).

Logar, Rosa (2009): Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich. In: Frauenfragen 1/2009, S. 22 ff. [http://www.interventionsstelle-wien.at/images/doku/die\\_uno-frauenrechtskonvention\\_zwei\\_beispiele\\_aus\\_oesterreich.pdf](http://www.interventionsstelle-wien.at/images/doku/die_uno-frauenrechtskonvention_zwei_beispiele_aus_oesterreich.pdf).

Mahler, Claudia (2011): aktuell 02/2011: Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt – Warum die Ratifikation durch Deutschland notwendig ist. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/aktuell\\_2\\_2011\\_01.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_2_2011_01.pdf).

Nowak, Manfred/ Mc Arthur, Elizabeth (2008): The United Nations Convention against Torture – A Commentary. New York: Oxford University Press.

OHCHR (2013): Fact Sheet No. 7/Rev. 2 „Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties“, New York und Genf. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2.pdf>.

Open Society Justice Initiative (2010): From Judgement to Justice, Implementing international and regional human rights decisions. <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-judgment-to-justice-20101122.pdf>.

Rudolf, Beate (2014): Die Anwaltschaft – Verteidigerin der Menschenrechte. In: Anwaltsblatt 5/2014, S. 400-401.

Schäfer, Bernhard (2007): Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt – Ein Handbuch für die Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte und MenschenRechtsZentrum. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/handbuch\\_die\\_individualbeschwerde\\_nach\\_dem\\_fakultativprotokoll\\_z\\_zivilpakt.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handbuch_die_individualbeschwerde_nach_dem_fakultativprotokoll_z_zivilpakt.pdf).

### Zum Weiterlesen:

#### Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen. Auf der umfangreichen Website können alle Publikationen des Instituts kostenlos herunter geladen werden. Im Menüpunkt "Menschenrechtsinstrumente" finden Sie sämtliche UN-Abkommen, die dazugehörigen Fakultativprotokolle und Verfahrensordnungen in englischer und deutscher Sprache sowie die Verlinkungen zur jeweiligen Spruchpraxis (Jurisprudence): <http://institut-fuer-menschenrechte.de>

Weitere **Publikationen des Projekts „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“** zum menschenrechtsbasierten Diskriminierungsschutz und den internationalen Verfahren (unter anderem die Handreichungen von Rechtsanwalt Dr. Oliver Tolmein: „Gleichbehandlung und die UN-Behindertenrechtskonvention in der sozialrechtlichen Praxis“ und von Prof. Dr. Eva Kocher „Durchsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien – das Vorabentscheidungsverfahren zum EuGH“) finden Sie unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen.html>

Den **Sammelband „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“**, der in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein entstanden ist, finden Sie unter <http://anwaltsblatt.anwaltverein.de/nachrichtendetails/items/anwaltschaft-fuer-menschenrechte-und-vielfalt-521.html>

Das **Online-Handbuch „Aktiv gegen Diskriminierung“** des Deutschen Instituts für Menschenrechte stellt umfangreiche Informationen zum Diskriminierungsschutz und zu den Verbandsrechten zur Verfügung. Hier werden die nationalen und internationalen Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände in Gerichts- und Beschwerdeverfahren – einschließlich der UN-Individualbeschwerdeverfahren – zum Diskriminierungsschutz mit konkreten Handlungsanleitungen, praxisorientiertem Wissen und Checklisten vorgestellt. Zudem finden sich Informationen zur strategischen Prozessführung und Rechtsdurchsetzung, beispielsweise zu den Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten von Gerichtsverfahren gegen Diskriminierung, sowie eine ausführliche Linkliste mit weiterführenden Informationen und relevanten Akteuren: <http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de>

#### **Website des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR)**

Auf den Seiten der einzelnen Fachausschüsse beim OHCHR finden sich sowohl Entscheidungen der Ausschüsse (unter jurisprudence) als auch Leitfäden, Beschwerdeformulare und Handbücher (zum Beispiel OHCHR (2013): Fact Sheet No. 7/Rev. 2 „Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties“, New York und Genf oder OHCHR (2008): Working with the UN Human Rights Program-

me – A Handbook for Civil Society, New York und Genf). Die Website ist in englischer Sprache: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

Auf der OHCHR-Website können außerdem FAQs zu den Individualbeschwerdeverfahren abgerufen werden (in englischer Sprache): <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx>

#### **Bayefski-Datenbank**

Die privat getragene Datenbank Bayefski bereitet alle UN-Menschenrechtsabkommen sowie sämtliche bisher im Rahmen von UN-Abkommen geführten internationalen Verfahren übersichtlich auf (allerdings zeitlich teils etwas verzögert). Die Website ist in englischer Sprache: <http://www.bayefsky.com/>

#### **Website Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)**

Auf der Website des BMJV finden sich die übersetzten Entscheidungen der UN-Fachausschüsse gegen Deutschland (zu finden unter „Ministerium – Abteilungen – Öffentliches Recht – Menschenrechte – Vereinte Nationen – Beschwerdeverfahren“). Relevante Urteile des EGMR – auch gegen andere Staaten – lässt die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im BMJV jährlich zusammenfassen (unter „Ministerium – Abteilungen – Öffentliches Recht – Menschenrechte – Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte“): <http://www.bmjbv.de>

#### **Weitere Handbücher und Leitfäden zu einzelnen Abkommen mit Informationen zur strategischen Prozessführung insbesondere für Verbände und NGOs:<sup>62</sup>**

Cremer, Hendrik (2005): Die Individualbeschwerde nach Art. 14 ICERD. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.  
[http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/handbuch\\_d\\_individualbeschwerde\\_nach\\_art\\_14\\_d\\_int\\_uebereinkommens\\_gegen\\_rassismus.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handbuch_d_individualbeschwerde_nach_art_14_d_int_uebereinkommens_gegen_rassismus.pdf)

62 Neben den bereits in der Literatur aufgeführten.



ERRC, INTERRIGHTS, MPG (2004): Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: From Principles to Practice – A manual on the theory and practice of strategic litigation with particular reference to the EC Race Directive, S. 129 ff. (in englischer Sprache). [http://www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice\\_2004.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice_2004.pdf)

Geneva Academy (2013): The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Political Rights (in englischer Sprache). <http://op-icescr.eschr-net.org/sites/default/files/5675a3280574f009180fc25f984e4d5b/Geneva%20Academy%20-The%20optional%20.pdf>

International Disability Alliance (2013): On how to lodge a communication to the Committee under the Optional Protocol (in englischer Sprache). <http://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/disalliance.e-presentaciones.net/files/public/files/IDA%20factsheet%20on%20OP-CRPD.8%20May%202013.doc>

IWRAW Asia Pacific (2008): A Ressource Guide: Our Rights are not Optional, speziell S. 12 ff., 81-84 (in englischer Sprache). [http://www.iwraw-ap.org/documents/resourceguide/Our\\_Rights\\_Guide.pdf](http://www.iwraw-ap.org/documents/resourceguide/Our_Rights_Guide.pdf)

Shirane, Daisuke (2012): ICERD and CERD: A Guide for Civil Society Actors. Genf: The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism, S. 17-19, 34 f. (in englischer Sprache). <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ICERDManual.pdf>

Stand aller Internetquellen: Oktober 2014



---

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“  
Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin  
Telefon: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de)